Current Issue Review 79-3E

CONFLICT-OF-INTEREST RULES FOR FEDERAL LEGISLATORS

Margaret Young
Law and Government Division

Revised 19 December 2003

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Research Branch

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

ISSUE DEFINITION 1

BACKGROUND AND ANALYSIS 2

A. Techniques of Control 3
B. Types of Interests 4
C. Statutory and Parliamentary Rules 5
D. Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders 7
E. Report of the Task Force on Conflict of Interest, 1984 8
F. Recommendations of the Parker Commission 8

PARLIAMENTARY ACTION 9

A. Register of Members' Interests 9
B. Members of the Senate and House of Commons Conflict of Interests Act 9
C. The Special Joint Committee on Conflict of Interests 10

CHRONOLOGY 15

SELECTED REFERENCES 19

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONFLICT-OF-INTEREST RULES FOR FEDERAL LEGISLATORS*

ISSUE DEFINITION

Conflict of interest is one aspect of public-sector ethics, and Canadian legislatures and governments have developed legislation and codes of conduct that show a wide variety of approaches to the issue. This paper will focus on the most important developments at the federal level. Although the emphasis here is on federal legislators, other federal public officials – such as public-service workers and judges as well as members of administrative agencies, tribunals and Crown corporations – are also affected by conflict-of-interest rules.

Our society expects that individuals should be as free as possible to pursue their economic goals, but also expects that those in positions of public trust should not act in their public capacity on matters in which they have a personal economic interest. Even an appearance of a conflict affects the public's confidence in office holders generally.

Some suggest that Parliament should adopt more comprehensive rules covering conflict of interest. Others are concerned that such a step would deter qualified or desirable people from running for public office. The difficulty of striking a balance, while also protecting the privacy interests of legislators, helps to explain why all four bills on this issue presented in the 33rd and 34th Parliaments died on the *Order Paper*, and why a Parliamentary Committee Report in the subsequent Parliament was not acted upon until the 37th Parliament.

---

* The original version of this Current Issue Review was published in August 1979; the paper has been regularly updated since that time.

BACKGROUND AND ANALYSIS

There are a number of possible definitions of conflict of interest. Mr. Justice W.D. Parker, who presided at the inquiry into conflict-of-interest allegations against Sinclair Stevens, defined a *real* conflict of interest as a "situation in which a minister of the Crown has knowledge of a private economic interest that is sufficient to influence the exercise of his or her public duties and responsibilities." A *potential* conflict of interest, on the other hand, exists where a minister "finds himself or herself in a situation in which the existence of some private economic interest could influence the exercise of his or her public duties or responsibilities ... provided that he or she has not yet exercised such duty or responsibility." A potential conflict becomes a real conflict where the Minister does not dispose of relevant assets or withdraw from certain public duties or decisions. Mr. Justice Parker also talked about an *apparent* conflict of interest, which "exists when there is a reasonable apprehension, which reasonably well-informed persons could properly have, that a conflict of interest exists," even if, in fact, there is neither a potential nor a real conflict. Some definitions concentrate on "decision-making" rather than "situations," while some regimes prefer to leave the term undefined.

The principles underlying conflict-of-interest rules are impartiality and integrity: a decision-maker cannot be perceived as being impartial and acting with integrity if he or she could derive a personal benefit from a decision. Public confidence in governmental institutions is closely allied to public belief that decisions will be taken and laws will be enacted, and subsequently applied and administered, fairly and objectively, free of personal biases and considerations. That said, it is not clear how far the principle of impartiality extends, particularly when partisan politics are involved. Nor is it clear that the personal interests involved are necessarily purely economic ones.

Today, governments intervene in virtually all sectors of the economy, either through direct control or through regulatory agencies, safety and health legislation, tariff and tax policies, or federal subsidies. Thus, it is not unusual for legislation introduced in Parliament to affect the general economic interests of Members of Parliament in some way.

Some conflicts are unavoidable. An *inherent conflict* arises out of the position of the Parliamentarian as an individual in society, i.e., as a homeowner, parent or consumer. Parliament continually deals with legislation affecting these interests and, as the Parliamentarian is affected like other citizens, there is a low risk of an adverse consequence. Also unavoidable is the *representative*

105-07551/

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

interest conflict which arises when Members share personal interests, for example in farming, fishing and resource development, with the constituency electing them. Other interests, however, may in some cases substantially affect the independence of a legislator, particularly when he or she enters Cabinet. Family businesses pose problems, but so do a wide range of assets, liabilities and financial interests. Conflict-of-interest rules generally deal with these latter kinds of interests.

To what extent, then, should a Parliamentarian be able to retain personal economic and other interests? The rules must not be so stringent as to discourage persons of ability and experience from entering public life, yet must be stringent enough to deter unethical practices and maintain the good reputation of Parliament and its Members. The rules also must make some distinctions between Private Members and Senators, who individually may have little influence over the decision-making process, and Cabinet Ministers and their staff.

A. Techniques of Control

A number of methods are available to control conflicts of interest.

- *Disclosure* requires that legislators reveal their assets, typically first confidentially to a designated official, and then publicly so that a personal interest becomes public knowledge and Parliamentarians are inhibited from acting for their personal benefit. Public disclosure also informs the legislator's constituents and colleagues of the situation so that they can consider its implications.

- *Avoidance* requires legislators to *divest* themselves of interests or relationships that might impair their judgement, either by a sale at arm's length or by use of a trust administered by a trustee independently of the legislator; in the latter case, it must be ensured that the trust is beyond the Parliamentarian's control.

- *Withdrawal* (also called *recusal*) requires Parliamentarians to refrain from acting on matters in which they have personal financial interests.

Typically, conflict-of-interest regimes incorporate a combination of the above controls.

B. Types of Interests

The more common types of interests that can put a legislator into a conflict situation are outlined below.

Investments: Investments usually considered unlikely to give rise to a conflict of interest include government bonds, guaranteed investment certificates and open-ended mutual funds. Even here, conflicts may arise; for example, the Commissioner in Ontario has ruled that the Treasurer should not hold provincial bonds because he is responsible for setting the interest rates. Which investments that present conflicts are suitable for placing in a trust? Should the value of any retained interests be disclosed? Should shareholdings of Parliamentarians be restricted to a percentage of total issued shares in a company? Any arbitrary percentage set might be insignificant where there were only a few shareholders, but could result in effective control of a company if shares were widely held.

Debts: Liabilities, as well as assets, are potential sources of conflict, because the creditors of persons in public office may give the appearance of having influence over their debtors.

Corporate Positions: A legislator may find that Parliament is considering measures that would affect him or her as an officer, director or employee of a company or affect the interests of the company. As a director, he or she is required to act in the best interests of the company, yet as a legislator he or she is required to act in the best interests of the public.

Outside Employment: To what extent should Parliamentarians be able to carry on their law practices, businesses, or other types of employment? Cabinet Ministers are now prohibited from such activities. Should there be a restriction on the amount of money that can be earned from outside employment? Parliamentarians dealing with laws that may affect their business clients could be put in a position opposed to the best interests of the public. A legislator might attract more clients if the latter believed he or she would increase their influence with the federal government. Should Parliamentarians be able to profit in this way from their status?

Lobbying: Dealing with government officials on behalf of constituents is a normal function of legislators. What about legislators who use their position to further personal interests or who are paid to act on behalf of others? Should they be able to make representations or appear before government boards or commissions or federal courts in their personal capacity, or would the appearance of influence be too strong? What is the position of legislators who receive indirect benefits as lawyers, employees, or financial advisors of persons or companies for whom they act? Is it sufficient for legislators to reveal their interests to government officials with whom they correspond, or must they avoid any contact with such persons and bodies except in the course of their duties as representatives of their constituents?

Government Contracts and Activities: Should legislators be able to participate with other Canadians in government programs, or would the appearance of influence be too strong and the possibility of conflict too high? To what extent should Parliamentarians be allowed to own or invest in businesses that have government contracts?

Gifts and Honoraria: Should legislators be permitted to accept free vacation trips or other gifts from acquaintances, businesses or foreign governments? Should there be a restriction on the amount that can be accepted? Should disclosure be the only requirement? "Honoraria" can be disguised gifts.

Inside Information: Are controls necessary to deter legislators from using for personal advantage any information that comes to them in their official capacity?

Spouse and Dependent Children: To what extent should the above interests be controlled if they are held by those with close family ties to the Parliamentarian? The legislator is as likely to be influenced by family interests as by his or her own.

C. Statutory and Parliamentary Rules

Most conflict-of-interest rules for federal legislators are found in three Acts of Parliament (the *Criminal Code*, the *Parliament of Canada Act* and the *Canada Elections Act*) and in the Standing Orders of the House of Commons and Rules of the Senate. (The Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders will be discussed below.)

Bribery, the most extreme form of conflict of interest, is a criminal offence. The *Criminal Code* provides for 14 years' imprisonment for a Parliamentarian who accepts or attempts to obtain any form of valuable consideration for doing or omitting to do anything in his or her official capacity. In addition, Standing Order 23(1) of the House of Commons considers it a high crime and misdemeanour that tends to subvert the Constitution if a Member is offered any "advantage" for promoting any matter before Parliament. The *Parliament of Canada Act* prohibits a Parliamentarian from receiving outside compensation for services rendered on any matter before the House, the Senate or their committees. The Act excludes persons with remunerated employment in the federal government and certain officials at the provincial level from being eligible as Members of the House of Commons, although there are exceptions. The *Parliament of Canada Act* makes a Member of a provincial legislative assembly ineligible to be a Member of the House of Commons. The *Canada Elections Act* disqualifies the above office holders from candidacy for the House of Commons as well as Members of the Council of the Northwest Territories, the Council of the Yukon Territory or the Legislative Assembly of Nunavut, and certain office holders who are not entitled to vote.

The *Parliament of Canada Act* also provides that a person is not eligible to be a Member of the House of Commons if he or she holds a government contract or agreement, either

directly or indirectly, in which public money is to be paid. A similar prohibition applies to Senators. It is possible that an individual who receives no public funds but receives a benefit in another form from the contract might not be caught by this section, but this is by no means clear. In addition, if a Parliamentarian is a shareholder of an incorporated company that has a contract with the government, the prohibition is not applicable unless the contract involves the building of a public work. This would seem to permit the incorporation of business interests, thereby avoiding the prohibition and representing a significant loophole. Moreover, government contracts for public works today form only a small portion of the total number of federal contracts. Also excepted, for a 12-month period, are contracts that devolve upon a Parliamentarian by descent, limitation or by marriage or for which the Parliamentarian is an executor.

Another section of the *Parliament of Canada Act*, however, requires a provision in every government contract that no Member of the House of Commons be admitted to any share or part of such contract, or to any benefit arising therefrom. This would suggest that a Member cannot be party to a federal government contract if he or she receives any kind of benefit whatsoever, whether or not public money is spent or the contract is with a corporation.

Currently, there is no requirement for Parliamentarians to disclose financial interests generally. However, Standing Order 21 of the House of Commons provides that Members are not entitled to vote on questions in which they have direct pecuniary interests; if they do so, their votes will be disallowed. A similar provision is found in the Senate Rules. Moreover, Senators who have a pecuniary interest in a matter referred to a select committee cannot sit on that committee. No rules diminish Parliamentarians' right to participate in debate.

House of Commons Standing Order 22 requires Members to register all visits that they make outside Canada, arising from or relating to their membership in the House of Commons, where the cost of any such travel is not paid for by the Member, a recognized association or political party, or the government. The name of the person or group who pays for such travel must be disclosed, with the information maintained in a public registry by the Clerk of the House. There are no comparable provisions for Senators.

D. Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders

This Code, on the order of the Prime Minister, applies to Cabinet Ministers, Parliamentary Secretaries and other senior public office holders. First introduced by the federal government in September 1985, it was slightly modified **by Prime Minister Chrétien, and more extensively by Prime Minister Martin**. It requires that, on appointment to the included offices, the office holders are to arrange their private affairs so as to prevent real, potential or apparent conflicts from arising. **With limited exceptions**, they are not to solicit or accept money or gifts; not to assist individuals in their dealings with government in such a way as to compromise their own professional status; not to take advantage of information obtained because of their positions as insiders; and, after they leave public office, not to act so as to take improper advantage of having held that office. Beginning in 1994, information relating to the spouses and dependent children of Ministers, Secretaries of State and Parliamentary Secretaries became relevant.

The Code suggests that public office holders, in order to reduce the risk of conflict of interest, should, depending on the asset or interest in question, use avoidance, confidential report, public declaration, divestment, **or recusal**. Divestment can include making an asset subject to a trust or management agreement. In relation to outside activities, the public office holder is not to engage in the practice of a profession, actively manage or operate a business or commercial venture, retain or accept directorships or offices in a financial or commercial corporation, hold office in a union or professional association, or serve as a paid consultant. The Code also deals with public office holders after they leave office, proscribing Ministers for two years and others for one year from certain activities in order to ensure impartiality while in office and to avoid preferential treatment upon leaving office.

The Code is administered by the Office of the Ethics Counsellor; the Office is located within Industry Canada for administrative purposes, but takes general direction from the Clerk of the Privy Council. The Office is thus not independent from the Executive Branch of government.

E. Report of the Task Force on Conflict of Interest, 1984

The Task Force on Conflict of Interest, chaired by the Hon. Michael Starr and the Hon. Mitchell Sharp, was appointed by the federal government and charged with devising a regime dealing with conflict of interest whereby public confidence would be ensured and the integrity of the political process protected; at the same time, the Task Force had to recognize the need to attract candidates of high calibre to public office. The Task Force's Report identified nine activities as

involving conflicts of interest and recommended that these forms of conduct be dealt with, depending on the severity of the conflict, by: the use of a code of conduct; legal or quasi-legal procedures; or the implementation of additional codes of procedure, general or specific to the agency in question. The Task Force recommendations would have applied only to Cabinet Ministers and Parliamentary Secretaries, not to Private Members or Senators.

The procedures to minimize conflicts of interest would have been in the form of regulations made by the Governor in Council. A major recommendation was the creation of the Office of Public Sector Ethics, which would have had an advisory, administrative, investigative and educational role. Although the Task Force also made recommendations governing the post-employment period, it acknowledged the difficulty of enforcing such rules after a Parliamentarian's departure from office.

F. Recommendations of the Parker Commission

In his 1987 Report regarding the allegations of conflict of interest involving Sinclair Stevens, Mr. Justice William Parker suggested discontinuation of the use of blind trusts to satisfy conflict-of-interest guidelines. He declared that in some instances the "blindness" of such trusts was a fiction and that their use could be subject to abuse. He recommended that conflict-of-interest guidelines require public disclosure. Assets, interests and activities should be clearly set out, as should the assets of spouses. He also suggested that, in the interest of protecting privacy, certain personal assets would not have to be disclosed. These could include a residence, automobiles, cash and savings.

The disclosure statement would have been placed in a public registry and made available to the general public. Judge Parker also favoured divestment by a Minister of his or her private assets where these could lead to obvious conflict of interest, and recusal in situations where, despite preventive measures, a conflict arose.

PARLIAMENTARY ACTION

Various attempts have been made for 30 years to deal with conflict-of-interest issues. In 1973, the federal government issued a Green Paper entitled "Members of Parliament and Conflict of Interest," which proposed to consolidate and extend the existing rules. The Green Paper was studied by committees in both the House of Commons and the Senate, each of which made

numerous recommendations. In 1978, the government tabled the Independence of Parliament Act, which would have extended the provisions in the Green Paper and incorporated some of the recommendations of the two committee reports. The bill received second reading but died on the *Order Paper* when Parliament was dissolved in 1979.

A. Register of Members' Interests

On 25 November 1985, the House of Commons Standing Committee on Management and Members' Services was asked to consider matters related to the establishment of a Register of Members' Interests. The Committee was to look at whether Members should disclose their remunerated directorships of public and private companies and other remunerated positions, offices, trades and professions. This matter was also referred to the Senate Standing Committee on Standing Rules and Orders.

After consultation with Members of all parties, the House Committee concluded that a Register of Members' Interests was not warranted and that the current law relating to conflict of interest for Members was adequate. Furthermore, the Committee concluded that such a Register would accomplish little more than intrude into Members' privacy. In contrast, the Senate Committee recommended a complete review of conflict of interest as it applied to Parliamentarians.

B. Members of the Senate and House of Commons Conflict of Interests Act

Four bills to regulate conflict of interest for federal legislators were introduced in the 33rd and 34th Parliaments; all of them died on the *Order Paper*. (See the chronology at the end of this paper for the legislative history of the bills.) The proposed legislation, which was similar to that being pioneered in a number of provinces, would have provided for an annual declaration of the private interests of Senators, Members of the House of Commons, and their spouses and dependent children to an independent three-member Conflict of Interests Commission. The Commission would have had extensive discretionary power to advise Parliamentarians on their financial holdings, require public declarations of assets, provide opinions on appropriate conduct, and hold inquiries in response to allegations that the rules had been breached. Proposed penalties for non-compliance ranged from fines to loss of the Member's or Senator's seat, but their imposition would have remained in the hands of the Member's chamber.

The Commission would have consisted of a Chief Commissioner chosen after consultation between the Prime Minister and other party leaders, a member chosen by the government from a list submitted by the opposition, and a member chosen by the government. It would have been able to investigate alleged conflicts on its own initiative or in response to a request from the Prime Minister or a majority in the Senate or House of Commons.

The bills would have curbed the fees that might be accepted by Ministers and Parliamentary Secretaries. For a period of time after leaving the House or the Senate, former Ministers or Parliamentary Secretaries would not have been able to accept government contracts and would have been precluded from certain lobbying activities for one year.

The bill was criticized on two grounds: it did not require political aides to disclose their assets, and Parliamentarians would not have had to declare benefits received from political parties. Also controversial was the requirement for spouses to disclose their interests to the Commission. It should also be noted that the full disclosure recommended by the Parker Commission was not included in the bills; instead, an official called the Registrar of Interests would have prepared a summary of the confidential information disclosed to the Commission, subject to regulations made by it and approved by the Governor in Council.

C. The Special Joint Committee on Conflict of Interests

On 22 November 1991, the government introduced the third of the bills, Bill C-43. Without proceeding to second reading, the subject matter of the bill was immediately referred to a Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons for a comprehensive review, including a consideration of conflict-of-interest approaches used in other jurisdictions.

The Special Joint Committee on Conflict of Interests tabled its Report on 10 June 1992. The Committee's views differed in a number of respects from the policy choices reflected in Bill C-43. Instead of a three-member Commission, the Report recommended the appointment of a "Jurisconsult," to serve as advisor and investigator. As in Bill C-43, public disclosure of financial interests would have been required, although disclosure of monetary values would not. Spousal disclosure would have been potentially greater under the Committee's proposed regime than under that proposed in Bill C-43.

The Committee also recommended techniques of compliance additional to those required in Bill C-43, such as declaration of an interest and withdrawal from discussion or voting. Finding the existing conflict-of-interest provisions in the *Parliament of Canada Act* "inconsistent and hopelessly out of date," the Committee proposed that they be overhauled and that its draft bill be included in that Act, rather than becoming a separate statute. Another recommendation was to amend the *Criminal Code* to clarify that Parliamentarians are not "officials," but are covered by its breach of trust provisions.

On 11 March 1993, the government tabled the fourth bill, C-116. In a somewhat surprising development, the bill would have enacted as a separate statute many of the provisions of the former Bill C-43, although restricting them to Ministers, Parliamentary Secretaries and certain other public office holders. On the other hand, most of the Special Committee's recommendations would have been adopted as amendments to the *Parliament of Canada Act*, but would have been generally restricted to Senators and Private Members of the House of Commons. The result would have been a separate agency to oversee each group.

Thus, the bill would have created both a three-person Conflict of Interests Commission, to deal with Ministers and Parliamentary Secretaries, as well as the Office of Jurisconsult, to deal with Private Members and Senators. Each body would have given advice to its respective constituency and operated under its own rules. In a number of instances, this could have resulted in different treatment, with Private Members and Senators potentially subject to a stricter regime in certain matters. For example, the public disclosure of financial interests could have differed for the two groups: for public office holders (Ministers, Parliamentary Secretaries and others), disclosure would have consisted of a summary of those interests and have been subject to regulations of the Commission, while Members and Senators would have been required to list their specific interests (although not their value). The treatment of spouses would also have been different: for spouses of public office holders, public disclosure would have been largely discretionary; for spouses of other Members of Parliament, it would have been mandatory and identical to that of the Member. Public disclosure of declarable gifts would have been at the discretion of the Commission for public office holders, yet mandatory for other Members and Senators.

These inconsistencies of treatment resulted from grafting together two systems. On the one hand, the bill represented a clear success for the Special Committee, because its

recommendations with respect to Private Members and Senators were accepted in large part by the government. By not extending the ambit of those recommendations to Ministers and Parliamentary Secretaries, however, and by establishing a separate regime for such officials, the bill implicitly rejected many of the Committee's recommendations. Further, one of the guiding principles of the Committee's Report was that "any system to be proposed must be clear, simple, and not give birth to a whole new bureaucracy." The proposed creation of two new bureaucracies dealing with Parliamentarians had undoubtedly not been foreseen.

On 30 March 1993, the House of Commons gave second reading to the bill and referred it to a Special Joint Committee, whose Co-Chairs were the same as for the committee that had produced the report on conflict of interest in June 1992, and whose membership was also similar.

It quickly became apparent that the Special Joint Committee was having difficulty with the bill. On 3 June 1993, the House of Commons Chair reported to the House with the recommendation that Bill C-116 not be proceeded with. On 8 June, the Senate concurred with a similar report made by the Senate Co-Chair. Both Bill C-43 and Bill C-116 died on the *Order Paper* when Parliament was dissolved on 8 September 1993.

The election of October 1993 brought a change of government. The new Liberal government stressed ethics as an important aspect of its mandate and appointed the Hon. Mitchell Sharp as ethics adviser. Mr. Sharp vetted prospective Cabinet members for conflicts of interest in personal interviews prior to their appointment, a process that apparently led to the screening out of two individuals.

The Throne Speech in January 1994 stressed that integrity and public trust were essential to the government and that an ethics counsellor would be appointed (as had been promised during the election campaign). The counsellor would advise Ministers and public-service workers on their ethical responsibilities and would examine the need for legislation.

On 16 June 1994, the government announced that the new Ethics Counsellor would be Howard Wilson, then Assistant Deputy Registrar of Canada and as such responsible for the administration of the previous Code. His mandate was expanded to cover lobbying. At the same time, a revised *Conflict of Interest Code* was released. It differed little from the previous Code, although spouses and dependants were now covered explicitly, rather than by additional directives as had formerly been the case. In relation to conflict of interest, the Ethics Counsellor continues to

be under the general direction of the Clerk of the Privy Council, has no independent investigatory powers, and continues to report to the Prime Minister.

In June 1995, the House passed a motion to establish a Special Joint Committee of the House and Senate to develop a Code of Conduct. The following month, the Senate passed a similar motion. In March 1997, the Committee presented to Parliament its proposed Code of Official Conduct, which came to be known as the Milliken-Oliver Report. The Committee emphasized the following as important goals for the Code: the maintenance of public trust and confidence in Parliament, and the provision of guidance for Parliamentarians in how to reconcile their private interests with their public duties. Specific rules were proposed for Parliamentarians which would have prohibited them from furthering their own private interests or those of their families, and from using insider information; the rules would also have regulated the receipt of gifts and personal benefits, sponsored travel and contracting with the government.

The heart of the Committee's report was its proposal that all Parliamentarians should disclose their financial assets, liabilities, sources of income, and positions. The interests of spouses and dependants would also be included. Disclosure would be made confidentially, after which a summary would be prepared and made public. The summary would not include small interests, purely personal interests, or interests unlikely to result in any conflict of interest.

The Committee recommended the creation of the position of Jurisconsult, a parliamentary officer who would be appointed jointly by the Senate and the House of Commons upon the recommendation of the Speakers, following consultation with the leaders of all recognized parties. The Jurisconsult would receive Parliamentarians' confidential disclosures, prepare the public disclosure statements, and advise Parliamentarians on the interpretation of the Code. Upon receiving a complaint, the Jurisconsult would investigate; matters requiring a full inquiry would be referred to a new joint committee of the Senate and House, which would also have general oversight of the Jurisconsult and the Code.

The Committee recommended against a legislated approach. Thus, the Code could be adopted by each House either by way of resolution or by concurrence in the report, with the rules of each chamber being modified as needed to establish the position of Jurisconsult, his or her duties, and the new committee.

In the 36th Parliament, the government took no action on the report. In that Parliament, and in the 37th, several Private Members' bills were introduced to provide for a Code of Conduct for all Parliamentarians, or for Ministers alone. None were proceeded with.

In the Auditor General of Canada's October 2000 Report, one chapter was entitled "Values and Ethics in the Federal Public Sector." After summarizing the history of unsuccessful attempts to develop a code of conduct for Parliamentarians, the Auditor General recommended that Parliamentarians try again, arguing that it was important to show ethical leadership for the public sector as a whole.

In May 2002, in the course of a debate in the House of Commons on ethics in government, Prime Minister Chrétien announced that the government would introduce an ethics initiative in the fall that would include a Code of Conduct for Members of Parliament. That initiative was tabled in draft form in both chambers of Parliament in October 2002 and consisted of two parts. The first part was a draft bill to amend the *Parliament of Canada Act* to establish an Ethics Commissioner, whose jurisdiction would encompass members of Cabinet and Parliamentary Secretaries, Members of Parliament, and Senators. The second part of the initiative was a proposed Code of Conduct, modelled closely on that recommended in the Milliken-Oliver Report of 1997.

Committees of each chamber reviewed the draft bill and proposed changes to it in early April 2003. Most of their recommendations were accepted, and later in that month the government tabled Bill C-34, an Act to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer). (For a detailed summary of the bill and a more complete discussion, see the item by Margaret Young under "Selected References" at the end of this document.) The House passed the bill at the beginning of October 2003. Although the Senate Committee to which it was referred (the Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament) dealt with it quickly, during third reading debate it became clear that there was considerable opposition to the bill. Senators from both recognized parties passed an amendment, thus sending the bill back to the House. Parliament was prorogued a few days later and the bill died on the *Order Paper*.

As for the Code of Conduct based on the Milliken-Oliver Report, the House of Commons Committee on Procedure and House Affairs studied the proposed Code intensively. It heard from expert witnesses and consulted Members of Parliament in a

variety of ways. In October 2003, it tabled its final report on the Code in the House and recommended that it be adopted, although because of the demise of Bill C-34 and prorogation, this did not happen.

In the Senate, the proposed initiative was extensively debated in the chamber before referral to the Committee, and so the Committee study of the proposed Code was not far advanced when the session ended.

CHRONOLOGY

17 July 1973 - The Green Paper entitled "Members of Parliament and Conflict of Interest" was tabled in the House of Commons.

18 July 1973 - Prime Minister Trudeau revealed additional guidelines for Cabinet Ministers in a statement in the House of Commons. Ministers would be required to resign certain corporate positions, sever business associations, and dispose of certain financial interests while placing others in a trust.

18 December 1973 - Conflict-of-interest guidelines for public-service workers were outlined in the House of Commons by the Prime Minister.

January 1974 - The Election Expenses Act was given third reading. It limited the amount that could be spent during an election campaign, required the reporting of expenses and contributions and the public disclosure of donors who contributed more than $100, and provided for the partial reimbursement of expenses to candidates.

10 June 1975 - The House of Commons Standing Committee on Privileges and Elections tabled its report on the Green Paper, generally endorsing the provisions but recommending some changes.

29 June 1976 - The Senate Legal and Constitutional Affairs Committee tabled its report recommending amendments to the Green Paper proposals.

26 June 1978 - Bill C-62, the Independence of Parliament Act, was introduced in the House of Commons along with Proposed Standing Orders of the House and Rules of the Senate. The bill died on the *Order Paper*.

16 October 1978 - The Independence of Parliament Act was reintroduced with minor amendments, as Bill C-6. The Proposed Standing Orders of the House and Rules of the Senate were tabled in the Commons on 30 October

1978. The bill was referred to Committee on 8 March 1979 but died on the *Order Paper* when Parliament was dissolved on 26 March 1979.

1 August 1979 - New conflict-of-interest guidelines applicable to Cabinet Ministers, their spouses and dependent children were issued by Prime Minister Joe Clark. Personal assets and those of a non-commercial nature (e.g., residences, savings bonds, works of art) were exempt; assets considered to be non-conflicting (e.g., family businesses, farms, corporate securities not publicly traded) were to be publicly disclosed. Other assets had to be sold or placed in a blind trust and certain professional, corporate and commercial activities were prohibited altogether.

1 May 1980 - Conflict-of-interest guidelines for Cabinet Ministers were tabled by the Liberal government (Sessional Paper No. 321-7/3). The guidelines were similar to those of August 1979 but did not specifically apply to spouses and dependent children; however, Ministers were not to transfer their assets to their spouses or dependent children to avoid the guidelines.

7 July 1983 - Appointment of a Task Force on Conflict of Interest by the federal government for a major review of the policies and procedures on conflict of interest, their evolution, and whether new approaches to this problem should be devised.

May 1984 - Release of the Report of the Task Force on Conflict of Interest entitled *Ethical Conduct in the Public Sector* (the Starr-Sharp Report).

9 September 1985 - Establishment by the government of the Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders.

26 March 1986 - Report to the House of Commons of the Management and Members' Services Committee on the Register of Members' Interests.

7 May 1986 - Report of the Senate Standing Committee on Standing Rules and Orders on the Register of Senators' Interests.

3 December 1987 - Release of the report of the Parker Commission on Conflict of Interest.

24 February 1988 - First reading of Bill C-114, the Members of the Senate and House of Commons Conflict of Interests Act.

21-22 September 1988 - The Legislative Committee on Bill C-114 held three meetings but was unable to complete deliberation on the bill prior to dissolution of Parliament on 1 October 1988.

9 November 1989 - First reading of Bill C-46, the Members of the Senate and House of Commons Conflict of Interests Act. (This bill was essentially the same

as Bill C-114, with a few minor changes.) The bill died on the *Order Paper* when Parliament was prorogued on 12 May 1991.

22 November 1991 - First reading of Bill C-43, the Members of the Senate and House of Commons Conflict of Interests Act. (This bill was virtually the same as Bill C-114 and Bill C-46.) On the same date, the subject matter of the bill was referred to a Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons.

10 June 1992 - Report of the Special Joint Committee on Conflict of Interests.

11 March 1993 - First reading of Bill C-116, the Conflict of Interests of Public Office Holders Act, which included amendments to the *Parliament of Canada Act*.

30 March 1993 - Second reading of Bill C-116 in the House and its referral to a Special Joint Committee similar to the committee that had reported in June 1992.

3 June 1993 - Report of the Special Joint Committee to the House of Commons recommended that Bill C-116 not be proceeded with. A similar report was made to the Senate on the same day. Both Bill C-43 and Bill C-116 died on the *Order Paper* when the 34th Parliament was dissolved on 8 September 1993.

18 January 1994 - The Throne Speech announced that an ethics counsellor would be appointed to advise Ministers and public-service workers and to examine the need for legislation.

16 June 1994 - Howard Wilson was appointed Ethics Counsellor, in charge of lobbying and conflict of interest. A new Code, little changed from its predecessor, was also released.

June-July 1995 - The House and Senate passed motions to establish a Special Joint Committee to develop a Code of Conduct.

20 March 1997 - The Special Joint Committee on a Code of Conduct tabled its proposed Code of Official Conduct, the Milliken-Oliver Report.

15 March 1999 to 2002 - Bill C-488, a Private Member's bill to establish a Parliamentarians' Code of Conduct, was introduced. The bill died on the *Order Paper* when the first session of the 36th Parliament ended on 17 September 1999. Reintroduced as Bill C-226 in the next session, the bill again died on the *Order Paper* when an election was called and the 36th Parliament ended in October 2000. In the 37th Parliament, Bill C-299 was introduced to enact a Parliamentarians' Code of Conduct, and Bill C-388 to enact a statute governing Ministers. Neither proceeded.

17 October 2000 - The Auditor General of Canada recommended that Parliamentarians revisit the issue of conflict of interest/code of conduct.

23 May 2002 - The Prime Minister announced that the Milliken-Oliver Report would form the basis of a Code of Conduct for Members of Parliament and Senators, to be developed in the fall.

23 October 2002 A draft bill to establish the position of Ethics Commissioner and a proposed Code of Conduct for Parliamentarians were tabled in Parliament.

10 April 2003 - The House of Commons and Senate committees to which the draft bill had been referred reported to their chambers.

30 April 2003 - Bill C-34, an Act to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer) and other Acts in consequence, received first reading in the House of Commons.

1 October 2003 - Bill C-34 passed the House of Commons.

2 October 2003 - Bill C-34 was given first reading in the Senate.

30 October 2003 - The Standing Committee on Procedure and House Affairs presented its 51st report to the House; it contained a proposed Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons.

7 November 2003 - Bill C-34 was amended by the Senate at third reading and a message sent to the House to that effect.

12 November 2003 - Parliament was prorogued and Bill C-34 died on the *Order Paper*.

SELECTED REFERENCES

Commission of Inquiry into the Facts of Allegations of Conflict of Interest Concerning the Honourable Sinclair M. Stevens. Commissioner The Honourable W.D. Parker. Ottawa, 1987.

Greene, Ian. "Conflict of Interest and the Canadian Constitution: An Analysis of Conflict of Interest Rules for Canadian Cabinet Ministers." *Canadian Journal of Political Science*, June 1990, vol. 23, pp. 233-256.

House of Commons, Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel.

- *Conflict of Interest and Members of Parliament*.
- *Conflict of Interest Rules*.

House of Commons, Standing Committee on Procedure and House Affairs, Reports 40, 51 and 52 on a Conflict of Interest Code, and Report 27 on Bill C-34, 37th Parliament, 2nd Session.

Office of the Prime Minister. "Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders." Ottawa.

Parliament. Report of the Special Joint Committee on Conflict of Interests. Ottawa, 1992.

Parliament. The Special Joint Committee on a Code of Conduct of the Senate and the House of Commons. Second Report (the Milliken-Oliver Report). Ottawa, March 1997.

Senate. Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament, 8th Report, on Bill C-34, 37th Parliament, 2nd Session.

Task Force on Conflict of Interest. *Ethical Conduct in the Public Sector*. Report. Michael Starr and Mitchell Sharp, Co-Chairmen. Ottawa, 1984.

Young, Margaret. *Bill C-34: An Act to Amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer) and Other Acts in Consequence*. Legislative Summary 454E. Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Ottawa, June 2003.

Bulletin d'actualité 79-3F

LES CONFLITS D'INTÉRÊTS : RÈGLES APPLICABLES AUX LÉGISLATEURS FÉDÉRAUX

Margaret Young
Division du droit et du gouvernement

Révisé le 19 décembre 2003

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Direction de la recherche parlementaire

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

DÉFINITION DU SUJET 1

CONTEXTE ET ANALYSE 2

A. Moyens de contrôle 3
B. Catégories d'intérêts 4
C. Règles légales et parlementaires 6
D. Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat (1994) 7
E. Rapport du Groupe de travail sur les conflits d'intérêts (1984) 8
F. Recommandations de la Commission Parker 9

MESURES PARLEMENTAIRES 10

A. Registre des intérêts des députés 10
B. Loi sur les conflits d'intérêts chez les parlementaires 11
C. Le Comité mixte spécial relatif aux conflits d'intérêts 12

CHRONOLOGIE 17

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE 21

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONFLITS D'INTÉRÊTS : RÈGLES APPLICABLES AUX LÉGISLATEURS FÉDÉRAUX*

DÉFINITION DU SUJET

La question des conflits d'intérêts est un élément qui relève de l'éthique, et les gouvernements et les assemblées législatives du Canada ont élaboré des lois et des codes de conduite qui prévoient toute une gamme de mesures visant à prévenir les conflits d'intérêts. Le présent document ne traite que des mesures les plus importantes adoptées au palier fédéral. Il concerne principalement les législateurs fédéraux, mais d'autres titulaires de charge publique sont visés par les règles sur les conflits d'intérêts, notamment les fonctionnaires, les juges, et les membres d'organismes administratifs, de tribunaux et de sociétés d'État.

La société s'attend à ce que chaque individu soit aussi libre que possible de poursuivre ses objectifs économiques; elle s'attend également à ce que les titulaires de charge publique ne s'occupent pas, dans l'exercice de leurs fonctions, d'affaires dans lesquelles ils possèdent un intérêt économique personnel. Même une apparence de conflit d'intérêts a pour effet de saper la confiance du public dans l'intégrité des titulaires de charge publique.

Certains estiment que le Parlement devrait adopter des règles plus complètes en matière de conflits d'intérêts, mais d'autres craignent que cela ne dissuade les personnes compétentes de se consacrer aux affaires publiques. La difficulté de trouver le juste milieu et de protéger en même temps la vie privée des législateurs aide à comprendre pourquoi les quatre projets de loi sur les conflits d'intérêts qui ont été déposés au cours des 33^{e} et 34^{e} législatures sont morts au *Feuilleton* et pourquoi le rapport d'un comité parlementaire de la législature suivante n'a pas eu de suite avant la 37^{e} législature.

CONTEXTE ET ANALYSE

Il existe plusieurs définitions de « conflit d'intérêts ». Le juge W.D. Parker, qui a présidé l'enquête menée sur les allégations de conflits d'intérêts concernant l'honorable Sinclair Stevens, a défini le conflit d'intérêts *réel* comme « une situation dans laquelle un ministre a connaissance d'un intérêt pécuniaire privé suffisant pour influer sur l'exercice de ses fonctions et responsabilités officielles ». Par ailleurs, il y a, selon lui, conflit d'intérêts *potentiel* lorsqu'un ministre « se trouve dans une situation où l'existence d'un intérêt pécuniaire privé pourrait influer sur l'exercice de ses fonctions et responsabilités officielles [...] pourvu qu'il n'ait pas encore exercé lesdites fonctions ou responsabilités ». Le conflit d'intérêts potentiel devient réel lorsque le ministre ne se départ pas des éléments d'actif pertinents ou n'abandonne pas les fonctions ou responsabilités officielles visées. Le juge Parker a aussi mentionné qu'il y avait *apparence* de conflit d'intérêts « lorsqu'il y a de la part d'une personne raisonnable bien informée, une crainte raisonnable de conflits d'intérêts », même s'il n'y a pas en fait de conflit d'intérêts potentiel ou réel. Certaines définitions mettent l'accent sur la « prise de décision » plutôt que sur les « situations », tandis que d'autres régimes préfèrent tout simplement ne pas définir le conflit d'intérêts.

Les principes de l'impartialité et de l'intégrité sous-tendent les règles sur les conflits d'intérêts. Un décideur ne peut être jugé impartial et intègre s'il tire ou peut tirer un avantage personnel d'une décision. La confiance du public dans les institutions du gouvernement est étroitement liée à la conviction que des décisions seront prises et que des lois seront adoptées et ensuite appliquées équitablement et objectivement, sans parti pris et sans qu'il soit tenu compte de considérations personnelles. Cela dit, on ne sait pas jusqu'où doit aller l'impartialité, surtout lorsqu'il est question de politique partisane. On ne sait pas non plus si les intérêts personnels en cause sont forcément purement économiques.

De nos jours, l'État intervient dans presque tous les secteurs de l'économie soit en exerçant un contrôle direct, soit en exerçant d'autres formes de contrôle par l'intermédiaire des organismes de réglementation et au moyen des lois sur la sécurité et la santé, des politiques fiscales et des subventions. Aussi arrive-t-il souvent qu'une loi présentée au Parlement ait, à certains égards, des répercussions sur les intérêts économiques des parlementaires.

Certains types de conflits d'intérêts sont inévitables. Un *conflit inhérent* découle de la situation des parlementaires à titre de membres de la société, c'est-à-dire à titre de propriétaires,

---

* La première version de ce bulletin d'actualité a été publiée en août 1979. Le document est mis à jour

de parents et de consommateurs. Le Parlement est continuellement saisi de projets de loi qui touchent ces intérêts. Toutefois, comme les parlementaires sont visés au même titre que les autres citoyens, il y a peu de chances que des conséquences regrettables découlent de conflits de ce type. Une autre source inévitable de conflits tient à l'*intérêt de représentation*, qui résulte du fait que les parlementaires partagent avec leurs électeurs certains intérêts personnels, par exemple en matière d'agriculture, de pêche ou de mise en valeur des ressources naturelles. Il est d'autres types d'intérêts qui, dans certains cas, ont des répercussions notables sur l'indépendance d'un législateur, surtout lorsqu'il est appelé à siéger au Cabinet. Les entreprises familiales posent un problème particulier, mais cette catégorie englobe également toute une gamme de biens, de dettes et d'intérêts financiers. Ce sont ces intérêts que visent habituellement les règles sur les conflits d'intérêts.

Dans quelle mesure un parlementaire doit-il donc conserver des intérêts économiques personnels? Le problème tient au fait que les règles ne doivent pas être sévères au point de décourager les personnes compétentes d'entrer dans la vie publique, mais doivent l'être suffisamment pour prévenir les pratiques contraires à l'éthique et maintenir la réputation du Parlement et des parlementaires auprès du public. Les règles doivent également faire une distinction entre les députés et les sénateurs qui, individuellement, ont peu d'influence sur le processus décisionnel, et les membres du Cabinet et leur personnel.

A. Moyens de contrôle

Diverses méthodes permettent de contrôler les conflits d'intérêts.

- La *divulgation* exige que le parlementaire déclare ses biens; la démarche typique est de le faire d'abord confidentiellement à une personne désignée, puis publiquement, de façon que ses intérêts personnels soient connus du public et qu'il soit ainsi empêché d'agir à des fins personnelles. Les électeurs et les collègues du parlementaire sont ainsi informés de sa situation et sont à même de juger de sa conduite.
- La *prévention* oblige un parlementaire à se *départir* des intérêts ou des relations qui pourraient fausser son jugement, soit en les vendant à un tiers avec lequel il n'a aucun lien de dépendance, soit en les plaçant dans une fiducie gérée par un administrateur indépendant. Il faut alors s'assurer que la fiducie échappe à l'intervention du parlementaire.

---

régulièrement.

- Le *désistement* empêche un parlementaire d'intervenir dans une affaire dans laquelle il a un intérêt financier personnel.

Les régimes de conflits d'intérêts types englobent un certain nombre de ces moyens de contrôle.

B. Catégories d'intérêts

Les intérêts plus communs qui peuvent placer les législateurs dans une situation de conflit sont énumérés ci-après.

Investissements. Les investissements peu susceptibles de donner lieu à des conflits d'intérêts sont les obligations de l'État, les certificats de placement garantis et les fonds mutuels. Toutefois, ces investissements peuvent parfois constituer une source de conflit d'intérêts. Par exemple, le Commissaire de l'Ontario a statué que le Trésorier de la province ne peut détenir des obligations du gouvernement provincial parce que c'est lui qui fixe les taux d'intérêt. Quels sont les investissements pouvant constituer une source de conflit d'intérêts qui peuvent être placés en fiducie? La valeur des intérêts détenus doit-elle être divulguée? La valeur des actions détenues par un parlementaire doit-elle être limitée à une fraction du capital-actions émis par une société? Bien entendu, le choix d'un chiffre arbitraire pose des problèmes, car il peut représenter un montant insignifiant lorsqu'il n'y a que quelques actionnaires; par contre, il peut entraîner le contrôle effectif de la société si les actions sont largement réparties.

Dettes. Elles peuvent, tout comme les actifs, constituer une source de conflit d'intérêts potentiel. Les créanciers des titulaires de charge publique sont perçus comme pouvant exercer sur leurs débiteurs une certaine influence.

Postes occupés dans une société. Un législateur peut se rendre compte que le Parlement étudie des mesures qui le touchent en tant que cadre supérieur, administrateur ou employé d'une société, ou des mesures qui touchent les intérêts de sa société. Comme administrateur, il doit agir au mieux des intérêts de sa société, tandis qu'en qualité de législateur, il a une obligation semblable envers le public.

Autres emplois et activités professionnelles. Dans quelle mesure les parlementaires devraient-ils être autorisés à poursuivre la pratique du droit, leurs activités d'experts-conseils ou tout autre emploi? Les membres du Cabinet ne peuvent plus poursuivre de telles activités. Faudrait-il fixer un plafond au revenu tiré d'un autre emploi? Les parlementaires étudient des projets de loi qui peuvent

influer sur les affaires de leurs clients; ils pourraient donc se trouver dans une situation opposée à l'intérêt public. Un législateur pourrait attirer plus de clients si ceux-ci le croient en mesure d'augmenter leur influence auprès du gouvernement fédéral. Un parlementaire devrait-il pouvoir se servir de ses fonctions officielles en vue d'augmenter sa clientèle?

Lobbying. Il est normal pour un législateur de traiter avec les hauts fonctionnaires du gouvernement au nom de ses électeurs. Que faut-il penser d'un parlementaire qui profiterait de ses fonctions pour promouvoir ses propres intérêts ou qui serait rémunéré pour agir au nom de tiers? Devrait-il être autorisé à comparaître devant les comités, les commissions ou les tribunaux fédéraux en son propre nom, ou l'apparence de jeu d'influence serait-elle trop forte? Dans quelle situation se trouvent les législateurs qui reçoivent des avantages indirects comme avocats, employés ou conseillers financiers de personnes ou de sociétés qu'ils représentent? Suffit-il qu'un parlementaire divulgue ses intérêts et activités aux fonctionnaires avec lesquels il traite ou doit-il éviter tout contact avec eux ou leurs organismes, sauf dans l'exercice de ses fonctions officielles en tant que représentant de ses électeurs?

Marchés et activités du gouvernement. Les législateurs devraient-ils être autorisés à participer, au même titre que l'ensemble des Canadiens, aux programmes du gouvernement, ou l'apparence de jeu d'influence serait-elle trop forte et la possibilité de conflit trop grande? Dans quelle mesure les parlementaires devraient-ils détenir des actions de sociétés qui obtiennent des marchés du gouvernement?

Cadeaux et honoraires. Un parlementaire devrait-il être autorisé à accepter des voyages de vacances gratuits ou d'autres cadeaux de la part de connaissances, d'entreprises ou de gouvernements étrangers, ou faudrait-il imposer des limites à la valeur qui peut être acceptée? Faudrait-il se contenter d'exiger la divulgation de tels cadeaux? Les « honoraires » peuvent en fait être des cadeaux déguisés.

Renseignements obtenus dans le cadre de fonctions officielles. Doit-on prévoir des mesures de contrôle pour empêcher les législateurs d'utiliser à des fins personnelles des renseignements obtenus dans le cadre de leurs fonctions officielles?

Conjoint et enfants à charge. Dans quelle mesure les intérêts dont nous avons fait mention précédemment devraient-ils être contrôlés s'ils sont détenus par des personnes ayant des liens de parenté avec le parlementaire? En effet, ce dernier peut être influencé autant par les intérêts de sa famille que par les siens propres.

C. Règles légales et parlementaires

Les règles régissant les conflits d'intérêts chez les parlementaires sont, pour la plupart, incorporées dans trois lois du Parlement (le *Code criminel*, la *Loi sur le Parlement du Canada* et la *Loi électorale du Canada*), ainsi que dans le *Règlement de la Chambre des communes* et le *Règlement du Sénat*. (Il sera question plus loin du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*).

La corruption, forme la plus extrême de conflit d'intérêts, constitue une infraction criminelle. En effet, le *Code criminel* prévoit qu'un parlementaire qui accepte ou tente d'obtenir une contrepartie valable à l'égard d'une chose qu'il a faite ou omise en sa qualité officielle est passible d'une peine de prison de 14 ans. De plus, suivant le paragraphe 23(1) du *Règlement de la Chambre des communes*, le fait d'offrir un avantage quelconque à un parlementaire en vue de favoriser toute opération devant être conduite au Parlement « constitue un délit qualifié de "high crime and misdemeanour" et tend à la subversion de la Constitution ». La *Loi sur le Parlement du Canada* interdit à un parlementaire de recevoir une rémunération de l'extérieur pour des services rendus concernant toute question à l'étude devant la Chambre, le Sénat ou leurs comités. La *Loi* empêche aussi les personnes ayant un emploi rémunéré au gouvernement fédéral, ainsi que certains fonctionnaires provinciaux, d'être élus à la Chambre des communes, bien qu'il y ait des exceptions. D'après la *Loi sur le Parlement du Canada*, les députés des assemblées législatives provinciales ne peuvent être élus à la Chambre des communes. La *Loi électorale du Canada* interdit aux membres de ces assemblées de poser leur candidature à la Chambre des communes; il en est de même pour les membres du Conseil des Territoires du Nord-Ouest, du Conseil du territoire du Yukon et de l'Assemblée législative du Nunavut, et pour certains autres titulaires de charge publique qui ne sont pas autorisés à voter.

La *Loi sur le Parlement du Canada* prévoit aussi qu'une personne ne peut être élue à la Chambre des communes si elle détient, directement ou indirectement, un contrat ou un marché du gouvernement mettant en cause des deniers publics. Une interdiction semblable s'applique aux sénateurs. Si un parlementaire ne touche pas de deniers publics, mais reçoit un avantage sous une autre forme en application du contrat, il ne tombe probablement pas sous le coup de cette disposition, mais cela est loin d'être clair. De plus, si un parlementaire est actionnaire d'une société qui a obtenu un contrat du gouvernement, l'interdiction ne s'applique que dans le cas où ce contrat porte sur l'exécution de travaux publics. Cela semblerait permettre à un parlementaire de placer ses

intérêts dans une société et de se soustraire ainsi à l'interdiction, ce qui constitue une échappatoire de taille. Par ailleurs, les contrats qui portent sur l'exécution de travaux publics ne représentent qu'une faible partie de l'ensemble des marchés de l'État. Entre autres exceptions, signalons les contrats dévolus par voie de transmission, pour cause d'expiration de délai ou par mariage, ou pour lesquels le parlementaire est exécuteur, avant que ne se soient écoulés 12 mois depuis la date à laquelle il en assume la responsabilité.

Toutefois, selon un autre article de la *Loi sur le Parlement du Canada*, chaque contrat du gouvernement doit stipuler qu'un député ne peut y être partie ni participer aux bénéfices qui en découlent, ce qui implique qu'il ne peut être partie à un tel marché s'il en reçoit quelque avantage que ce soit, qu'il s'agisse ou non de deniers publics ou que le marché soit conclu ou non avec une société.

Il n'y a pas d'obligation de divulguer les intérêts financiers, mais l'article 21 du *Règlement de la Chambre des communes* prévoit que nul député n'a le droit de voter sur une question dans laquelle il a un intérêt pécuniaire; le vote de tout député ainsi intéressé doit être rejeté. Le *Règlement du Sénat* contient une disposition semblable. De plus, les sénateurs qui ont un intérêt pécuniaire relatif à une question renvoyée à un comité spécial ne peuvent faire partie de ce comité. Aucune des règles ne prive le parlementaire de son droit de participer à un débat.

L'article 22 du *Règlement de la Chambre des communes* oblige les députés à faire état de tous les voyages qu'ils effectuent à l'étranger et qui sont liés au fait qu'ils sont députés lorsque ce n'est pas le député, une association reconnue, un parti politique ou le gouvernement qui assume les frais de tels voyages. Le nom de la personne ou du groupe qui paie les dépenses doit alors être divulgué. Le greffier de la Chambre conserve tous ces renseignements dans un registre public. Il n'existe pas de règle semblable pour les sénateurs.

D. Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat

Ce code, qui, sur l'ordre du premier ministre, s'applique aux ministres, aux secrétaires parlementaires et aux hauts fonctionnaires, a été instauré par le gouvernement fédéral en septembre 1985; par la suite, il a été légèrement modifié par le premier ministre Jean Chrétien et davantage par le premier ministre Paul Martin. Il prévoit que, dès sa nomination, le titulaire d'une charge publique doit organiser ses affaires privées de façon à éviter les conflits d'intérêts réels,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

potentiels ou apparents. À quelques exceptions près, tout titulaire de charge publique doit s'abstenir des activités suivantes : solliciter ou accepter de l'argent ou des cadeaux; venir en aide à des particuliers dans leurs rapports avec le gouvernement d'une façon qui pourrait compromettre son statut professionnel; utiliser à son propre avantage ou bénéfice des renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions officielles; et tirer un avantage indu de la charge publique qu'il a occupée, à l'expiration de son mandat. Depuis 1994, l'information relative aux conjoints et aux enfants à charge des ministres, des secrétaires d'État et des secrétaires parlementaires est pertinente.

Le Code propose diverses méthodes d'application auxquelles doivent se conformer les titulaires de charge publique afin de réduire les risques de conflit d'intérêts; il s'agit, selon les biens et les intérêts en question, de la prévention, du rapport confidentiel, de la déclaration publique, du dessaisissement ou de la récusation. Le désaisissement peut être réalisé par l'établissement de fiducies ou de contrats de gestion. Le titulaire d'une charge publique ne doit pas se livrer aux activités extérieures suivantes : exercer une profession; gérer ou exploiter une entreprise ou un commerce; conserver ou accepter un poste d'administrateur ou un autre poste dans une société commerciale ou financière; occuper un poste dans un syndicat ou une association professionnelle; agir comme expert-conseil rémunéré. Le Code énonce aussi certaines règles que doit respecter le titulaire d'une charge publique après qu'il a quitté son poste. Ainsi, sauf dans le cas des ministres pour qui la période prescrite est de deux ans, il est interdit aux titulaires de charge publique de se livrer à certaines activités dans l'année qui suit la cessation de leurs fonctions. Cette mesure a pour but d'assurer leur impartialité au cours de leur mandat et d'éviter tout traitement de faveur lorsqu'ils quittent leurs fonctions.

L'application du Code relève du Bureau du conseiller en éthique. Pour des raisons administratives, le bureau est situé au ministère de l'Industrie, mais il est placé sous la direction générale du greffier du Conseil privé. Ainsi, le bureau n'est pas indépendant de l'organe exécutif du gouvernement.

E. Rapport du Groupe de travail sur les conflits d'intérêts (1984)

Le Groupe de travail sur les conflits d'intérêts, présidé par l'honorable Michael Starr et l'honorable Mitchell Sharp, a été formé par le gouvernement fédéral et chargé d'élaborer un mécanisme pour aborder les conflits d'intérêts qui permettrait de garantir à la fois l'intégrité de l'appareil gouvernemental et la confiance que lui témoigne le public; en même temps, il devait

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

reconnaître la nécessité d'attirer des candidats de haut calibre dans les charges publiques. Les auteurs du rapport ont relevé neuf activités qui constituent des sources de conflits d'intérêts et recommandé diverses façons d'aborder ces situations de conflits d'intérêts, selon leur gravité : utilisation d'un code d'éthique, de procédures judiciaires ou quasi-judiciaires, ou établissement de codes de procédure complémentaires s'appliquant dans des situations communes à certains organismes d'État ou propres à un organisme en particulier. Ces recommandations visaient uniquement les ministres du Cabinet et les secrétaires parlementaires, et non les députés et les sénateurs.

Les moyens de réduire au maximum les conflits d'intérêts pourraient prendre la forme de règlements pris par le gouverneur en conseil. Parmi les recommandations importantes du rapport, signalons celle qui concernait l'établissement d'un Bureau de l'éthique dans le secteur public, chargé des fonctions consultatives, administratives, d'enquête et d'information. Si le Groupe de travail a recommandé l'adoption de règles régissant l'après-mandat, il a toutefois reconnu qu'il était difficile de faire respecter des règles une fois qu'une personne a quitté la charge qu'elle occupait.

F. Recommandations de la Commission Parker

Dans le rapport qu'il a rendu public en 1987 sur les allégations de conflit d'intérêts concernant Sinclair Stevens, le juge William Parker a proposé que soit abandonné le recours à des fiducies sans droit de regard comme moyen de se conformer aux lignes directrices relatives aux conflits d'intérêts. Il a déclaré que dans certains cas, il est illusoire de croire que ces fiducies sont « sans droit de regard » et qu'on peut abuser de ce principe. Il a recommandé qu'on exige dans les lignes directrices la déclaration publique et détaillée des biens, des intérêts et des activités des titulaires de charge publique, sans oublier les biens de leur conjoint. Il a également proposé qu'on n'exige pas la déclaration de certains biens personnels, notamment une résidence, les voitures, l'argent en caisse et les économies, afin de protéger la vie privée des personnes en cause.

La déclaration aurait été versée à un registre public et mise à la disposition de tous. Le juge Parker était également d'avis qu'un ministre devrait se départir de certains biens personnels lorsqu'il est évident que leur possession entraînerait un conflit d'intérêts, ou encore se désister dans les cas où, malgré l'adoption de mesures préventives, un conflit d'intérêts surgit.

MESURES PARLEMENTAIRES

Depuis 30 ans, on a tenté à diverses reprises d'établir des règles sur les conflits d'intérêts. En 1973, le gouvernement fédéral a publié un livre vert intitulé *Les membres du Parlement et les conflits d'intérêts* dans lequel il proposait de regrouper et d'étendre les règles en vigueur. Ce livre vert a été étudié par un comité de la Chambre des communes et par un comité du Sénat qui ont tous deux formulé de nombreuses recommandations. En 1978, le gouvernement a présenté le projet de loi concernant l'indépendance du Parlement, qui aurait élargi les mesures proposées dans le livre vert et retenu certaines des recommandations contenues dans les rapports des deux comités. Le projet de loi a franchi l'étape de la deuxième lecture, mais il est mort au *Feuilleton* lorsque le Parlement a été dissous en 1979.

A. Registre des intérêts des députés

Le 25 novembre 1985, le Comité permanent de la gestion et des services aux députés de la Chambre des communes a été chargé d'étudier l'opportunité d'établir un registre des intérêts des députés. Dans le cadre de ses travaux, le Comité devait déterminer s'il y a lieu de divulguer la rémunération que touche un député pour siéger au conseil d'administration d'une entreprise publique ou privée, pour occuper d'autres postes ou fonctions ou pour exercer d'autres métiers ou professions. Le Comité sénatorial permanent du Règlement et de la procédure a été saisi de la même question.

Après avoir consulté des députés de tous les partis, le Comité a conclu qu'il n'y avait pas lieu d'instaurer un registre des intérêts des députés et que les lois existantes applicables aux conflits d'intérêts des députés étaient satisfaisantes. Il a en outre indiqué qu'un tel registre n'aurait guère d'autre effet que de permettre des ingérences dans la vie privée des députés. Le Comité sénatorial, lui, a recommandé une refonte complète des règles sur les conflits d'intérêts applicables aux parlementaires.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Loi sur les conflits d'intérêts chez les parlementaires

Quatre projets de loi visant à régir les conflits d'intérêts chez les législateurs fédéraux ont été déposés au cours des 33e et 34e législatures. Tous sont morts au *Feuilleton*. (Voir la chronologie à la fin du document.) Ces projets de loi, identiques à ceux qui étaient examinés par plusieurs provinces, auraient obligé les sénateurs, les députés, ainsi que leurs conjoints et les enfants à leur charge à déclarer annuellement leur patrimoine à une commission indépendante composée de trois personnes. La commission aurait disposé d'un vaste pouvoir discrétionnaire du fait qu'elle aurait pu conseiller les parlementaires sur leurs intérêts financiers, exiger la déclaration publique de leur patrimoine, fournir des conseils sur la conduite qu'il convient d'adopter et entreprendre des enquêtes par suite d'allégations de violation des règlements. Les sanctions proposées auraient pu aller d'amendes à la perte du siège du parlementaire. Toutefois, c'est la Chambre des communes ou le Sénat, selon qu'il s'agit d'un député ou d'un sénateur, qui auraient imposé de telles sanctions.

La commission aurait été constituée d'un président choisi après consultation du premier ministre et des chefs des autres partis, d'un membre choisi par le gouvernement à partir d'une liste soumise par l'opposition, et d'un membre choisi par le gouvernement. Elle aurait pu faire enquête sur les conflits présumés, de son propre chef ou à la demande du premier ministre ou d'une majorité de sénateurs ou de députés.

Les projets de loi auraient restreint les honoraires que pourraient exiger les ministres et les secrétaires parlementaires. Pendant un certain temps après avoir quitté la Chambre ou le Sénat, les anciens ministres ou secrétaires parlementaires n'auraient pu se voir accorder de marchés de l'État. Il leur aurait été interdit de faire du lobbying auprès du gouvernement pendant un an après qu'ils auraient cessé d'exercer leur charge.

Ces projets de loi ont été l'objet de maintes critiques : entre autres, ils n'exigeaient pas des aides politiques qu'ils divulguent leurs avoirs et ils ne prévoyaient pas la déclaration obligatoire des montants reçus d'un parti politique. On contestait également le fait que les conjoints étaient obligés de divulguer leurs intérêts. Il faut préciser que les projets de loi n'auraient pas institué la divulgation complète recommandée par la Commission Parker; le responsable du registre des intérêts aurait plutôt préparé un résumé des renseignements confidentiels divulgués à la commission, sous réserve des règlements pris par celle-ci et approuvés par le gouverneur en conseil.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Le Comité mixte spécial relatif aux conflits d'intérêts

Le 22 novembre 1991, le gouvernement a déposé son troisième projet de loi sur les conflits d'intérêts, le C-43. Passant outre à l'étape de la deuxième lecture, on a immédiatement renvoyé le projet à un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes qui a été chargé de l'étudier en profondeur et d'examiner, entre autres, de quelle façon d'autres instances ont abordé la question des conflits d'intérêts.

Le Comité mixte spécial relatif aux conflits d'intérêts a déposé son rapport le 10 juin 1992. L'opinion des membres du Comité différait à bien des égards des orientations reflétées dans le projet de loi C-43. Au lieu d'une commission de trois membres, le Comité recommandait la nomination d'un « jurisconsulte » qui ferait fonction de conseiller et d'enquêteur. Comme dans le projet de loi C-43, les députés auraient été tenus de divulguer publiquement leurs intérêts financiers, mais non leurs valeurs en espèces. Le régime proposé par le Comité aurait été relativement plus exigeant que celui que proposait le projet de loi C-43 en ce qui concerne la divulgation des biens du conjoint.

Au sujet du respect des règles, le Comité a également recommandé la mise en place de mesures qui se seraient ajoutées à celles que renfermait le projet de loi C-43, par exemple l'obligation de déclarer l'existence d'un intérêt personnel à l'occasion d'une discussion ou d'un vote et, par conséquent, celle de s'abstenir de participer à une telle discussion ou à un tel vote. Jugeant que les dispositions actuelles de la *Loi sur le Parlement du Canada* en matière de conflit d'intérêts sont illogiques et désuètes, le Comité a proposé qu'elles soient reformulées et qu'y soient incorporées les dispositions du projet de loi et que, conséquemment, une loi distincte ne soit pas adoptée. Une autre recommandation avait pour objet la modification du *Code criminel* afin qu'y soit précisé que les parlementaires, même s'ils ne sont pas des « fonctionnaires », sont visés par ses dispositions relatives à l'abus de confiance.

Le 11 mars 1993, le gouvernement a déposé son quatrième projet de loi sur les conflits d'intérêts, le projet de loi C-116. Fait quelque peu surprenant, le projet de loi aurait englobé dans une nouvelle loi bon nombre des dispositions de l'ancien projet de loi C-43 tout en limitant leur application aux ministres et secrétaires parlementaires et à certains autres titulaires d'une charge publique. Par ailleurs, la plupart des recommandations du Comité spécial auraient été adoptées sous forme de modifications à la *Loi sur le Parlement du Canada*; toutefois, ces dispositions ne se

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

seraient appliquées dans l'ensemble qu'aux sénateurs et simples députés. Il en serait donc résulté un organisme distinct pour contrôler chaque groupe.

Ainsi, le projet de loi aurait créé à la fois une commission des conflits d'intérêts composée de trois personnes, pour les ministres et secrétaires parlementaires, et un bureau du jurisconsulte, pour les simples députés et sénateurs. Chacun de ces organismes aurait conseillé les parlementaires qui relèvent de son autorité et chacun aurait eu ses propres règles de fonctionnement. Dans un certain nombre de cas, les parlementaires auraient risqué d'être traités différemment, les simples députés et les sénateurs pouvant être parfois régis par des règles plus strictes que les autres. Par exemple, les règles concernant la divulgation publique des intérêts financiers auraient pu différer. Les titulaires d'une charge publique (ministres, secrétaires parlementaires et autres) auraient dû préparer un résumé de ces intérêts et auraient été assujettis aux règlements de la commission, tandis que les députés et sénateurs auraient dû fournir une liste précise de leurs intérêts (sans toutefois en préciser la valeur). Les conjoints auraient aussi été traités différemment. La divulgation publique des intérêts des conjoints des titulaires d'une charge publique aurait continué à être assez discrétionnaire, tandis que la divulgation publique de ces intérêts aurait été obligatoire dans le cas des conjoints des députés et identiques à celles qui auraient été imposées aux députés. La divulgation publique des cadeaux pouvant faire l'objet d'une déclaration aurait été laissée à la discrétion de la commission pour les titulaires d'une charge publique, mais aurait été obligatoire pour les autres députés et sénateurs.

Ces différences de traitement étaient attribuables à la juxtaposition de deux systèmes. D'une part, le projet de loi constituait un succès sans équivoque pour le Comité spécial puisque ses recommandations avaient été en grande partie acceptées par le gouvernement pour ce qui est des simples députés et sénateurs. D'autre part, le projet de loi rejetait implicitement bon nombre de ses recommandations en ne les appliquant pas aux ministres et secrétaires parlementaires et en établissant plutôt un régime distinct pour ces derniers. Qui plus est, l'un des principes directeurs du rapport du Comité était que « le système à proposer devait être clair et simple et ne pas donner naissance à toute une nouvelle bureaucratie ». Le Comité n'avait sûrement pas envisagé la création de deux nouvelles bureaucraties pour les parlementaires.

Le 30 mars 1993, la Chambre des communes a adopté le projet de loi en deuxième lecture et l'a renvoyé à un comité mixte spécial dont les coprésidents étaient les mêmes que ceux du

comité qui avait publié le rapport sur les conflits d'intérêt en juin 1992, et qui était composé des mêmes membres.

Il est rapidement devenu évident que le projet de loi posait des problèmes au Comité mixte spécial. Le 3 juin 1993, le président de la Chambre des communes a fait rapport à la Chambre, recommandant que le projet de loi C-116 soit mis de côté. Un rapport similaire, déposé par le coprésident du Sénat le même jour a été accepté le 8 juin. Les projets de loi C-43 et C-116 sont morts au *Feuilleton* au moment de la dissolution du Parlement, le 8 septembre 1993.

Les élections d'octobre 1993 ont amené un changement de gouvernement. Le nouveau gouvernement libéral a affirmé que l'éthique est un aspect important de son mandat, et il a nommé l'honorable Mitchell Sharp conseiller chargé de l'éthique. M. Sharp a scruté la situation des membres du cabinet, au cours d'entrevues avec eux, avant leur nomination, pour s'assurer qu'ils n'étaient pas en situation de conflits d'intérêts; deux personnes auraient été écartées en raison de ce processus.

Dans le discours du Trône de janvier 1994, le gouvernement a déclaré attacher la plus grande importance à l'intégrité et vouloir jouir de la confiance de la population; il a donc nommé un conseiller chargé de l'éthique (comme il l'avait promis pendant la campagne électorale). Celui-ci doit conseiller les ministres et les fonctionnaires sur leurs responsabilités en cette matière et étudier l'opportunité d'adopter une loi.

Le 16 juin 1994, le gouvernement a annoncé que le nouveau conseiller en éthique serait Howard Wilson, qui était alors sous-registraire général adjoint du Canada et qui, à ce titre, était chargé de l'application du code précédent. Son mandat a été étendu aux activités des lobbyistes. Un code de déontologie révisé concernant les conflits d'intérêts a été aussi rendu public. Il différait peu du code précédent, bien qu'il ait comporté des dispositions s'appliquant explicitement aux conjoints et aux personnes à charge, qui ne seraient plus visés par des directives additionnelles comme c'était le cas auparavant. En ce qui concerne les conflits d'intérêts, le conseiller en éthique relève toujours de la direction générale du greffier du Conseil privé, n'a aucun pouvoir d'enquête indépendante et continue de faire rapport au premier ministre.

En juin 1995, la Chambre des communes a adopté une motion portant création d'un Comité mixte spécial de la Chambre et du Sénat sur un Code d'éthique. Le mois suivant, le Sénat a adopté une motion analogue. En mars 1997, le Comité a présenté au Parlement son projet de Code de conduite parlementaire, qui sera plus tard connu sous le nom de rapport Milliken-Oliver. Il a souligné que ce code avait principalement pour objet de préserver la confiance du public et la confiance dans le Parlement, ainsi que de guider les parlementaires sur la façon de concilier leurs

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

intérêts privés et leurs responsabilités publiques. Le Comité a proposé des règles précises interdisant aux parlementaires de promouvoir leurs propres intérêts ou ceux de leur famille et de commettre le délit d'initié, et régissant la réception de cadeaux et d'avantages personnels, les déplacements parrainés et la passation de marchés avec le gouvernement.

Comme élément central de son rapport, le Comité a proposé que tous les parlementaires révèlent leurs avoirs financiers, dettes, sources de revenu et postes. Les intérêts des conjoints et des personnes à charge auraient également dû être divulgués. La divulgation aurait été confidentielle, puis on aurait préparé à l'intention du public un résumé ne mentionnant pas les biens de peu de valeur, les biens purement personnels ni les biens présentant peu de risques de conflits d'intérêts.

Le Comité a recommandé la création du poste de jurisconsulte, un agent parlementaire qui aurait été nommé conjointement par le Sénat et la Chambre des communes sur la recommandation des Présidents, après consultation avec les dirigeants de tous les partis reconnus. Le jurisconsulte aurait reçu les divulgations confidentielles des parlementaires, préparé les déclarations publiques et donné des avis aux parlementaires sur l'interprétation du Code. Sur réception d'une plainte, il aurait procédé à un examen; pour les questions nécessitant une enquête complète, il aurait renvoyé le dossier à un nouveau comité mixte du Sénat et de la Chambre, chargé également de la supervision générale du Code et du travail du jurisconsulte.

Le Comité s'est prononcé contre l'approche législative. Son code aurait pu être adopté par chacune des Chambres soit par voie de résolution, soit par adoption du rapport, et les règles de chaque Chambre auraient pu être modifiées selon les besoins pour l'institution du nouveau comité ainsi que du poste de jurisconsulte et de ses fonctions.

Au cours de la 36^{e} législature, le gouvernement n'a pas donné suite au rapport. Au cours de cette législature et de la suivante, plusieurs projets de loi émanant des députés ont proposé d'établir un code de conduite, certains pour tous les parlementaires, d'autres à l'intention exclusive des ministres. Ils sont restés sans suite.

Dans le rapport d'octobre 2000 du vérificateur général du Canada, un chapitre est consacré aux « valeurs et éthique dans le secteur public fédéral ». Après avoir passé en revue les vaines tentatives pour élaborer un code déontologie parlementaire, le vérificateur général recommande aux parlementaires de revenir à la charge, car il est important de donner le ton en matière d'éthique pour l'ensemble de la fonction publique.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En mai 2002, au cours d'un débat à la Chambre des communes sur l'éthique au sein du gouvernement, le premier ministre Jean Chrétien a annoncé que le gouvernement présenterait à l'automne une initiative en matière d'éthique qui comporterait un code de conduite pour les députés. La version préliminaire de cette initiative a été déposée devant les deux Chambres du Parlement en octobre 2002 et comportait deux éléments. Le premier était un avant-projet de loi visant à modifier la *Loi sur le Parlement du Canada* pour créer un poste de commissaire à l'éthique dont le mandat viserait les ministres et les secrétaires parlementaires, les députés et les sénateurs. Le second était une proposition de code de déontologie, modelé à bien des égards sur les recommandations contenues dans le rapport Milliken-Oliver déposé en 1997.

Des comités de chaque Chambre ont étudié l'avant-projet de loi et ont proposé des modifications au début d'avril 2003. La plupart des recommandations ont été acceptées et, plus tard au cours du mois, le gouvernement a déposé le projet de loi C-34 : Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique). (Pour un résumé détaillé du projet de loi et un examen plus complet, voir le résumé législatif de Margaret Young, dont il est fait mention dans la Biographie sélective présentée à la fin du présent document.) La Chambre des communes a adopté le projet de loi au début d'octobre 2003. Bien que le comité sénatorial auquel le projet a été renvoyé (le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement) l'ait traité rapidement, il est devenu clair au cours du débat en troisième lecture que le projet suscitait une vive opposition. Les sénateurs des deux partis reconnus ont adopté un amendement, renvoyant par conséquent le projet à la Chambre. Le Parlement a été prorogé quelques jours plus tard et le projet de loi est mort au *Feuilleton*.

En ce qui concerne le Code de déontologie fondé sur le rapport Milliken-Oliver, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre l'a étudié de façon intensive. Il a entendu des témoins experts et mené différentes consultations auprès des députés. En octobre 2003, il déposait à la Chambre son rapport final recommandant l'adoption du Code mais, à cause de l'expiration du projet de loi C-34 et de la prorogation, cela ne s'est pas produit.

Au Sénat, l'initiative proposée a été largement débattue avant d'être renvoyée au Comité : celui-ci n'avait donc pas beaucoup progressé dans l'étude du Code proposé lorsque la session a pris fin.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CHRONOLOGIE

17 juillet 1973 - Le Livre vert intitulé *Les membres du Parlement et les conflits d'intérêts* est déposé à la Chambre des communes.

18 juillet 1973 - Dans une déclaration à la Chambre des communes, le premier ministre Trudeau expose le contenu de directives supplémentaires à l'intention des ministres. Ces derniers seraient tenus de démissionner de certains postes dans des sociétés, de rompre leurs associations commerciales, de céder certains intérêts financiers et de placer les autres dans un fonds de fiducie.

18 décembre 1973 - Le premier ministre expose à la Chambre des communes les directives pour les fonctionnaires en matière de conflit d'intérêts.

janvier 1974 - La *Loi sur les dépenses d'élection* est adoptée en troisième lecture. Elle limite le montant des sommes pouvant être dépensées au cours d'une campagne électorale, exige qu'il soit rendu compte des dépenses et des contributions et que le nom des donateurs dont la participation dépasse 100 $ soit rendu public, et prévoit le remboursement partiel des dépenses des candidats.

10 juin 1975 - Le Comité permanent des privilèges et des élections de la Chambre des communes dépose son rapport sur le Livre vert; il en approuve, en général, les dispositions et recommande quelques modifications.

29 juin 1976 - Le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles dépose son rapport, qui recommande certaines modifications aux propositions du Livre vert.

26 juin 1978 - Le projet de loi C-62 : Loi concernant l'indépendance du Parlement, est présenté à la Chambre des communes avec le texte de nouveaux règlements de la Chambre des communes et du Sénat. Il reste en plan lorsque la session prend fin le 10 octobre 1978.

16 octobre 1978 - La Loi concernant l'indépendance du Parlement est présentée de nouveau avec quelques modifications sous la forme du projet de loi C-6. Les règlements de la Chambre et du Sénat sont déposés aux Communes le 30 octobre 1978. Le projet de loi est renvoyé à un comité le 8 mars 1979, mais aucune disposition n'est prise et il reste en plan le 26 mars 1979, lors de la dissolution du Parlement.

1er août 1979 - De nouvelles règles concernant les conflits d'intérêts applicables aux ministres, à leur conjoint et à leurs enfants à charge sont

publiées par le premier ministre Joe Clark. Les avoirs personnels et ceux de nature non commerciale (c.-à-d. résidences, obligations d'épargne, oeuvres artistiques) sont exemptés; les avoirs considérés comme ne créant pas de conflit (c.-à-d. entreprises familiales, fermes, titres non commercialisés publiquement) doivent être rendus publics. D'autres avoirs doivent être vendus ou placés dans une fiducie sans droit de regard, et certaines activités professionnelles, corporatives et commerciales sont complètement interdites.

1er mai 1980 - Des lignes de conduite en matière de conflits d'intérêts pour les ministres du Cabinet sont déposées à la Chambre par le gouvernement libéral (Document parlementaire n° 321-7/3). Les lignes de conduite sont semblables à celles du 1er août 1979, mais ne s'appliquent pas explicitement aux conjoints et aux enfants à charge; cependant, les ministres ne peuvent pas transférer leurs avoirs à leur conjoint ni à leurs enfants à charge pour échapper à l'application des lignes directrices.

7 juillet 1983 - Établissement d'un groupe de travail fédéral sur les conflits d'intérêts, chargé d'examiner les principes et les règles touchant les conflits d'intérêts ainsi que leur évolution et de déterminer s'il y a lieu d'adopter de nouvelles façons d'aborder le problème.

mai 1984 - Publication du rapport du Groupe de travail sur les conflits d'intérêts, intitulé *L'éthique dans le secteur public* (rapport Starr-Sharp).

9 septembre 1985 - Dépôt par le gouvernement du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*.

26 mars 1986 - Dépôt du rapport du Comité de la gestion et des services aux députés sur le registre des intérêts des députés.

7 mai 1986 - Rapport du Comité sénatorial permanent du Règlement et de la procédure sur le registre des intérêts des sénateurs.

3 décembre 1987 - Publication du rapport de la Commission Parker sur les conflits d'intérêts.

24 février 1988 - Première lecture du projet de loi C-114 : Loi sur les conflits d'intérêts chez les parlementaires.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

21 et 22 septembre 1988 - Le Comité législatif sur le projet de loi C-114 tient trois séances de travail, mais est incapable de terminer l'étude du projet de loi avant la dissolution du Parlement le 1er octobre 1988.

9 novembre 1989 - Première lecture du projet de loi C-46 : Loi sur les conflits d'intérêts chez les parlementaires. (Ce projet de loi est essentiellement identique au projet de loi C-114, à part quelques légères modifications.) Le projet de loi meurt au *Feuilleton* lorsque le Parlement est prorogé le 12 mai 1991.

22 novembre 1991 - Première lecture du projet de loi C-43 : Loi sur des conflits d'intérêts chez les parlementaires. (Ce projet de loi est presque identique aux projets de loi C-114 et C-46.) Le projet de loi est immédiatement renvoyé à un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes.

10 juin 1992 - Rapport du Comité mixte spécial relatif aux conflits d'intérêts.

11 mars 1993 - Première lecture du projet de loi C-116 : Loi sur les conflits d'intérêts chez les titulaires d'une charge publique, lequel comprend des modifications à la *Loi sur le Parlement du Canada*.

30 mars 1993 - Deuxième lecture du projet de loi C-116 à la Chambre et renvoi à un comité mixte spécial semblable au comité qui avait présenté un rapport en juin 1992.

3 juin 1993 - Rapport du Comité mixte spécial à la Chambre des communes recommandant que le projet de loi C-116 soit mis de côté. Un rapport similaire est déposé au Sénat le même jour. Les projets de loi C-43 et C-116 meurent au *Feuilleton* au moment de la dissolution de la 34e législature, le 8 septembre 1993.

18 janvier 1994 - On annonce dans le discours du Trône la nomination d'un conseiller chargé de l'éthique et de donner son avis aux ministres et aux fonctionnaires ainsi que d'examiner l'opportunité de l'adoption d'une loi à cet égard.

16 juin 1994 - Howard Wilson est nommé conseiller en éthique, chargé des questions de lobbying et de conflits d'intérêts. Un nouveau code de déontologie, peu modifié par rapport au précédent, est également rendu public.

juin-juillet 1995 - La Chambre des communes et le Sénat adoptent des motions portant création d'un Comité mixte spécial sur un Code d'éthique; la nouvelle échéance de ses travaux est le 29 novembre 1996.

20 mars 1997 - Le Comité mixte spécial sur un code de conduite dépose son Code de déontologie parlementaire, le rapport Milliken-Oliver.

15 mars 1999 à 2002 - Le projet de loi C-488, mesure d'initiative parlementaire visant à établir un Code de déontologie parlementaire, est présenté. Il expire au *Feuilleton* à la fin de la première session de la 36e législature, le 17 septembre 1999. Présenté une nouvelle fois au cours de la session suivante (C-226), il meurt encore au *Feuilleton* avec le déclenchement des élections à la fin de la 36e législature. Au cours de la trente-septième législature, deux projets de loi, C-299 et C-388, proposent d'édicter un Code de déontologie parlementaire et une loi qui régit la conduite des ministres, respectivement. Les deux sont restés sans suite.

17 octobre 2000 - Le vérificateur général du Canada recommande que les parlementaires se penchent de nouveau sur la question des conflits d'intérêts et d'un code de déontologie.

23 mai 2002 - Le premier ministre annonce qu'un Code de conduite pour les députés et les sénateurs, inspiré du rapport Milliken-Oliver, sera élaboré à l'automne.

23 octobre 2002 - Un projet de loi visant la création d'un poste de commissaire à l'éthique et d'un code de déontologie des parlementaires est déposé au Parlement.

10 avril 2003 - Les comités du Sénat et de la Chambre des communes auxquels le projet de loi a été renvoyé présentent un rapport à leur Chambre respective.

30 avril 2003 - Le projet de loi C-34 : Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence, franchit l'étape de la première lecture à la Chambre des communes.

1er octobre 2003 - Le projet de loi C-34 est adopté à la Chambre des communes.

2 octobre 2003 - Le projet de loi C-34 est adopté en première lecture au Sénat.

30 octobre 2003 - Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre présente son 51e rapport à la Chambre, lequel contient un projet de code régissant les conflits d'intérêts des députés.

7 novembre 2003 - Le projet de loi C-34 est amendé par le Sénat en troisième lecture et un message est envoyé à la Chambre à cet effet.

12 novembre 2003 - Le Parlement est prorogé et le projet de loi C-34 meurt au *Feuilleton*.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Bureau du premier ministre. *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, Ottawa.

Chambre des communes, Bureau du légiste et conseiller parlementaire.

- *Les conflits d'intérêts et les députés.*
- *Règles sur les conflits d'intérêts.*

Chambre des communes, Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, rapports 40, 51 et 52 sur un code régissant les conflits d'intérêts, et rapport 27 sur le projet de loi C-34, 37e législature, 2e session.

Commission d'enquête sur des faits reliés à des allégations de conflit d'intérêts concernant l'honorable Sinclair M. Stevens, L'honorable W.D. Parker, commissaire, Ottawa, 1987.

Greene, Ian. « Conflict of Interest and the Canadian Constitution: An Analysis of Conflict of Interest Rules for Canadian Cabinet Ministers », *Revue canadienne de science politique*, juin 1990, vol. XXIII, n° 2, p. 233-256.

Groupe de travail sur les conflits d'intérêts. *L'éthique dans le secteur public*, Rapport, Michael Starr et Mitchell Sharp, coprésidents, Ottawa, 1984.

Parlement, Comité mixte spécial relatif aux conflits d'intérêt. *Rapport*, 1992.

Parlement, Comité mixte spécial sur un code de conduite du Sénat et de la Chambre des communes. *Deuxième rapport* (rapport Milliken-Oliver), Ottawa, mars 1997.

Sénat, Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, 8e rapport, sur le projet de loi C-34, 37e législature, 2e session.

Young, Margaret. *Projet de loi C-34 : Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence* (résumé législatif LS-454F), Ottawa, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, juin 2003.